

Ördögh Tibor

# Létezik-e közös külpolitika az Európai Unióban?

## Molnár Anna: *Az Európai Unió külkapcsolati rendszere és eszközei* című könyv bemutatása

A közös kül- és biztonságpolitikai együttműködés az Európai Unióban természeténél fogva az egyik legérzékenyebb területnek számít, mivel a tagállamoktól nagyarányú szuverenitás-átruházást igényel, mindezt jól szemléltetik, az integrációban részt vevők érdekellentétei a kül- és védelmi együttműködési kísérletek esetében. Az 1950-es években az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK) tárgyalásaival párhuzamosan René Pleven francia miniszterelnök javaslatot tett egy Európai Védelmi Közösség (EVK, *European Defence Community* – EDC) felállítására, amelynek létrehozását végül pont a francia nemzetgyűlés szavazta le, ezzel párhuzamosan Alcide de Gasperi olasz miniszterelnök Európai Politikai Közösségről (EPK, *European Political Community* – EPC) szóló elképzelése is lekerült a napirendről. A szupranacionális intézményi megoldások helyett kormányközi elvek mentén hozták létre az 1970-es években az Európai Politikai Együttműködést (EPE, *European Political Cooperation* – EPC). Ettől a pillanattól kezdve beszélhetünk lassan építkező külpolitikai együttműködésről, amely a Maastrichti Szerződés által az Európai Unió második pillérébe került a tagállamok szoros felügyelete alá. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével a korábbi struktúra megszűnt, viszont e terület speciális szabályrendszer alá került, így nem találjuk meg a szerződés szakpolitikai katalógusában, és továbbra is a tagállamok a döntéshozatal alanyai.

Molnár Anna monográfiája megírásával arra vállalkozott, hogy ezt a hányattatott sorsú szakpolitikai együttműködést minél részletesebb és több szempontú elemeléssel mutassa be. A kitűzött feladat nagyon nehéz, mivel magukkal az egyes fejezetekkel is egy-egy kötetet lehetne megtölteni, így ügyelnie kell a szerzőnek a mértékletességre és a főbb vezérfonalak kijelölésére. E szakpolitikai együttműködés egyik legalaposabb összegzését Gazdag Ferenc végezte el a 2002-ben publikált *Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája* címet viselő munkájában (Gazdag, 2002), amelyet 2005-ben

kibővített formában *Európai integráció és külpolitika* (Gazdag, 2005) címen adtak ki. Molnár Anna munkájában hasonló megközelítésben és fejezeti bontásban tárgyalja az együttműködés történetét. Ugyanezen témakörhöz kapcsolódik a Simon Zoltán által szerkesztett *Az Európai Unió a világban – Uniós külkapcsolatok a 21. században* szakkönyv (Simon, 2018), valamint a Balázs Péter által írt *Az Európai Unió külpolitikája* monográfia (Balázs, 2017), amelyek részletesen elemzik az uniós külkapcsolatokat és a kapcsolódó politikaterületeket.

Molnár Anna könyve két részre tagolódik: az első nyolc fejezetben az EU külkapcsolati rendszerének elméleti, történeti és nemzetközi jogi hátterének, továbbá az ehhez kapcsolódó politikák és eszközök ismertetése történik. A monográfia elején találjuk meg az elméleti-fogalmi keretrendszer leírását, illetve az európai integráció rövid összefoglalását. Itt mutatja be a szerző a közös kereskedelempolitika fejlődéstörténetét, valamint a különböző szerződéstípusok lehatárolását. Végezetül pedig az Európai Unió fejlesztéspolitikai és segélyezési rendszerét elemzi, továbbá a bővítéspolitika ismertetését végzi el a szerző. A könyv második részét alkotó hét fejezet az EU közös kül- és biztonságpolitikájának szerződéses fejlődését járja körül, illetve az annak szerves részét képező közös biztonság- és védelempolitikáját elemzi és ismerteti a kialakulás történelmi lépéseitől napjainkig. Ebben a részben olyan területekkel találkozhatunk, mint az EU diplomáciai kapcsolatrendszerének kiépülése, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével bekövetkezett változások, a közös kül- és biztonságpolitikai főképviseelő feladatköre, az Európai Külügyi Szolgálat működése, illetve a szakpolitikai döntéshozatal szereplőinek vizsgálata. A kötet lezárását az EU két fontos stratégiájának, a 2003-as biztonsági és a 2016-os globális stratégiának a szemléltetése zárja, kitekintve a közös európai hadsereg felállításának vitájára.

A szerző az elméleti háttérrel szóló fejezetben röviden összefoglalja a különböző integrációelméleteket, a külkapcsolati rendszert meghatározó eszközök jelenlegi jogalapját, továbbá felsorolja azokat a folyamatokat, amelyek az 1990-es évekre szemléltetváltozást eredményeztek az együttműködésben. Megfogalmazása szerint az első változás a határok jellegének változásairól és a transznacionalizmus erősödéséről folyó vita volt, második a többszintű kormányzás elméletének megjelenése, harmadik a többszintű európaizáció folyamata, negyedik pedig a többsebességes integráció megjelenése. Az Európai Unió szerepváltozása által az 1990-es évektől meghatározó hatalmi tényezőként van jelen a nemzetközi politikai viszonyokban, amelyhez civil, katonai, puha és normatív hatalmi elemek társultak, amelyek pontos definiálása mindenképpen szükséges.

Az európai integráció történeti áttekintése esetében a szerző igyekszik azon események ismertetésére szorítkozni, amelyek a kül- és biztonságpolitika fejlődése szempontjából nélkülözhetetlenek. Ennek nyomán említi meg a második világháború utáni biztonságpolitikai kihívásokat (német kérdés, kommunizmus feltartóztatása), ami a nyugati államokat bizonyos fokú biztonságpolitikai együttműködés irányába sodorta. Történt mindez az amerikai kormány hathatós támogatásával a francia és brit javaslatok elkészítésével. A dunkerque-i szerződés aláírásával elindult a védelmi együttműködés a francia–brit közeledés jegyében, amelyhez hamarosan csatlakoztak a Benelux államok is. Az ESZAK-ot megalapító párizsi szerződésében pedig érezhető volt a német fegyvergyártás ellenőrzésének a vágya. A Plevén-tervben megfogalmazottak szerint az EVK létrehozásakor egy kb. 100 ezer fős, vegyes nemzetiségű hadosztályokból álló, nemzetek



feletti európai hadsereg felállítását javasolták, amely a nyugatnémetek felfegyverzése miatt vált szükségessé. Az elfogadott kompromisszumos szerződésben a nyugatnémet egységeket zászlóaljnyi (12 darab) nagyságban tervezték beosztani a 43 darab vegyes nemzetiségű, kb. 13-14 ezer fős hadosztályokból álló haderőbe. Független német nemzeti hadsereg azonban nem jött volna létre. Az európai egyenruhát viselő, többnemzeti hadosztályokba a franciák 14, az olaszok és a nyugatnémetek 12-12, a Benelux országok pedig 5 hadosztályt ajánlottak fel. A föderalista elgondolás szerint létrehozták volna az európai védelmi miniszteri tisztséget, a végrehajtás feladatával a Parlamentet, az Európai Végrehajtó Tanácsot, a Miniszterek Tanácsát, a Bíróságot, valamint a tanácsadó funkcióval rendelkező Gazdasági és Szociális Tanácsot bízták volna meg. Az EVK korábban említett bukása után kibővítették az 1948-as brüsszeli szerződést, így kilenc állam közreműködésével a legkisebb közös többszörös elve alapján jött létre 1954-ben a Nyugat-európai Unió (NYEU, *Western European Union* – WEU), amellyel a német kérdés is megoldódott. Az európai integrációnak a nemzetközi közéletben való megjelenésében nem elhanyagolható, hogy az Európai Gazdasági Közösséget (EGK, *European Economic Community* – EEC) és az Európai Atomenergia Közösséget (Euratom, *European Atomic Energy Community* – EAEC) létrehozó Római Szerződések alapozták meg azt a gazdasági súlyt, amelynek következtében a korábban említett hatalmi elemei létrejöhettek a szervezetnek, így igaz 1958-tól a „gazdasági óriás” még csak „nemzetközi politikai törpeként”, de megjelent és fejlődésnek indult a nemzetközi porondon. (Arató–Koller, 2015)

Az Európai Unió vezető gazdasági szerepét az egységes piac eredményezte napjainkra. Ennek megfelelően a külpolitikai együttműködés egyik legmeghatározóbb eszközét a közös kereskedelempolitika adja. Ezen együttműködési terület már az EGK-t létrehozó Római Szerződésben megfogalmazódott. Az EGK külkapcsolati rendszere fokozatosan a külkereskedelmi területen gazdaságiasodva fejlődött ki; gyakorlatban a harmadik, vagyis EU-n kívüli országokkal szemben alkalmazott kereskedelmet jelenti. A vámunió életbelépése által pedig 1970-től a nemzetközi megállapodások kötése közösségi hatáskörbe kerültek. A fejlődéstörténet alapját a külkapcsolati rendszer egyes elemei és azok eredményeként létrejövő szerződéses viszonyok határozzák meg: közös vám- és kereskedelempolitika, bővítéssel és társulással kapcsolatos megállapodások, fejlődő országoknak nyújtott fejlesztési eszközök. A Lisszaboni Szerződés életbelépésével az EU jogalanyiságot szerzett, így a továbbiakban kizárólagos uniós hatáskörbe kerültek a nemzetközi megállapodások kötései is. A külkapcsolati rendszer napjainkra igen széles partneri hálózatot hozott létre, amely a kétoldalú kereskedelmi megállapodásokon keresztül, a szabadkereskedelmi megállapodásokon át a vámunió létrehozásáig terjed, vagy pedig a társulási megállapodások körét kínálta fel a közösség a harmadik országok számára, amelyben gazdasági és politikai együttműködésről döntenek, amely akár a tagsággal is járhat. A pénzügyi segítségnyújtás viszonyrendszerét az együttműködési megállapodások rögzítették, amelyeket 1976-ban a Maghreb-országokkal, 1977-ben pedig a Mashreq-országokkal kötötte meg a Közösség. Az Európai Unió bonyolult kapcsolatrendszerét fokozza, hogy az EGK és az 1960-ban létrehozott EFTA-országok (mára Norvégia, Izland és Liechtenstein a tagja) 1992-ben szerződéses viszonyba léptek egymással, amivel létrejött az Európai Gazdasági Térség (EGT, *European Economic Area* – EEA), amelyhez Svájc kétoldalú szerződéssel csatlakozott. A megállapodások eredményeként ezen országok is az egységes piacra bejutottak a közös vívmányok



átvételével. A potenciális csatlakozni kívánó európai államokkal az 1990-es években Kelet-Közép-Európában az Európa-megállapodásokat kötötték meg, míg a Nyugat-Balkánnal a Stabilizációs és Társulási Megállapodások rendszerét dolgozták ki a 2000-es években. A monográfia nagy sikerét jelenti, hogy részletesen kívánja szemléltetni az EU multilaterális, regionális együttműködési formáját (barcelonai folyamatot). Mint azt a téma egyik legismertebb magyarországi szaktekinetélyétől elvárhatjuk, részletesen elemzi az európai szomszédságpolitika és a keleti partnerség mai állapotát. Az EU külkapcsolati rendszerében fontos szerepet töltenek be az afrikai, karib-tengeri és csendes-óceáni (AKCS) térség fejlődő államai, amelyekkel a yaoundéi, loméi és cotonou-i egyezményeket kötötték meg. Érzékelhető a külkapcsolati rendszer meglehetősen bonyolult hálózatot eredményezett, viszont kiviláglik az EU békevégya is, mivel a közvetlen környezetében gazdasági és politikai (segélyezési) együttműködésekről szólnak a szerződések, míg a távolabbi régiókkal a politikai elvárások mérséklődnek, a gazdasági viszony pedig aszimmetrikus a fejlődő országok javára.

A fejlesztéspolitika az EGK Római Szerződésében már megjelent mint közösségi feladat, amellyel elsősorban a volt gyarmatokat kívánták támogatni segélyek vagy társulás biztosításával. Fordulópontot a Maastrichti Szerződés jelentett, amelyben már nevesítik ezt az új szakpolitikai területet, illetve különböző programokat is elindítanak a célok elérése érdekében (például PHARE-program). Az EU-tagállamoké továbbra is a főszerep, a Közösség kiegészítő szerepet játszik. Az ENSZ fejlesztési programjaival összhangban az unió is elkészítette saját fejlesztéspolitikai terveit, amelyeket a szerző számos táblázatban igyekszik szemléltetni. 2007-től kezdődően a többéves pénzügyi keretekben racionalizálni kívánták a korábbi elaprózott támogatási struktúrát, így 9 fejlesztési eszközt hoztak létre (4 földrajzi és 5 tematikus eszközt). A külkapcsolati rendszerben speciális helyet foglal el a humanitárius segítségnyújtás, amelyért a Bizottságon belül felállított Humanitárius Segélyek és Polgári Védelem Főigazgatósága (ECHO) felel. E fejezetben a fejlesztéspolitika iránt érdeklődők számos táblázatban követhetik nyomon az egyes eszközök éves bontásban megvalósuló összegeit.

A könyv első részének zárófejezetét az EU bővítéspolitikája jelenti. Bár korábban már említést tett a szerző a stabilizációs és társulási megállapodásokról, ezekkel részletesebben egy külön fejezetben foglalkozik. Miként a szerző is megjegyzi, az 1993-ban elfogadott koppenhágai kritériumok alapján megvalósított bővítéspolitika valós, kézzelfogható hatást gyakorolt a csatlakozni kívánó országok politikai és gazdasági rendszereire, így ezen a területen a legszembetűnőbb az EU normatív hatalma. A Közösség bővítéspolitikája az egyes csatlakozási körökkel egyre szabályozottabb eljárásokat és elvárásokat jelölt ki a belépő országok számára. A bővítési hullámok rövid ismertetése segíti megérteni az olvasóval az európai integráció működési logikáját, mivel nemcsak az adott csatlakozónak vannak feladatai, hanem láthatjuk, hogy magának a Közösségnek is gyakran fel kell készülnie az integrálásra, amely akár szerződésmódosításokkal és intézményi reformokkal párosulhat. A Nyugat-Balkán csatlakozását 2010-től már az EU lakosai sem támogatják egyöntetűen, miként az a 14. táblázatból kiderül. A kötet szerzője a továbbiakban rövid áttekintést nyújt, hogy ezen szubregió államai hogyan állnak a csatlakozási folyamatban. Bemutatja a jelenlegi szabályok szerint folyó csatlakozási folyamatot, illetve azon alapokat, amelyekből a felzárkóztatás történik. A recenzió készítőjének véleménye szerint ildomosabb lett volna, ha a bővítés hullámairól és a jelenlegi bővítés



folyamatáról szóló alfejezetek ezen rész végére kerülnek, mivel az elméleti szabályok után a gyakorlati példát láthatta volna az olvasó.

Molnár Anna monográfiájának második részét az európai biztonság- és védelempolitika alkotja. Az egymásra épülő fejezetek logikai láncolatában törést jelenthet a diplomáciai kapcsolatokat tárgyaló alfejezet, amely megtöri a biztonságpolitikai fejlődés bemutatását. Kronológiai szempontból megfelelő helyen szerepel, viszont talán logikailag jobb lett volna az Európai Külügyi Szolgálatról és a főképviseletről szóló fejezet elé helyezni.

Az EGK tagjai a korábban tárgyalt egyre szélesedő külkereskedelmi és külkapcsolati rendszer következtében kénytelenek voltak külpolitikai harmonizációt is elvégezni. Miként a monográfia szerzője is megjegyzi a terület kialakulásával kapcsolatban az EVK és az EPE szupranacionális elve megbukott, az 1960-as években a francia kezdeményezésű Fouchet-tervek is lekerültek a napirendről, de már olyan elemeket felvázoltak, amelyek a későbbi külpolitikai együttműködés alapjául szolgálhatnak. Az elkerülhetetlen külpolitikai összefogás tervezetét a hágai csúcson felkért Étienne Davignon javaslata jelentette, amelyet a Tanács 1970-ben elfogadott, így létrejött a kormányközi elv mentén működő Európai Politikai Együttműködés (EPE, *European Political Cooperation* – EPC). Ehhez társulva az integráció hosszú távú irányvonalának meghatározása érdekében 1974-ben felállt az állam- és kormányfők rendszeres találkozóját biztosító Európai Tanács is. A fejezet olyan fontos háttérről számol be, mint az Európai Közösségek soros elnökségét ellátó tagállam nemzetközi diplomáciai feladatbővülése, a titkárság felállításának körülményei vagy az intézményi kérdések taglalása, illetve a külpolitikai együttműködés reformja az 1980-as években. A szorosabb politikai együttműködést szorgalmazók 1983-ban célt értek, mivel ekkor fogadták el az Európai Unió létrehozásáról szóló nyilatkozatot. Az eddigi vívmányokat pedig az Egységes Európai Okmányban foglalták hivatalos keretek közé, így a külpolitikai terület együttműködése is bekerült a dokumentumba szabályozva az egyes fórumok feladatait. Ugyanebben az időszakban vagyunk szemtanúi annak is, hogy a Nyugat-európai Uniót ismét fel kívánják ébreszteni Csiczerózsika-álmából.

A Maastrichti Szerződés optimista légkörében a kül- és biztonságpolitikában is nagymértékű előrelépést sikerült elérniük a tagoknak, mivel a második pillért teljes egészében ennek a politikaterületnek szánták, igaz az Európai Tanács és a Tanács szigorú kormányközi döntéshozatalával. A hiányosságok kiküszöbölését az Amszterdami Szerződés hozta el, amikor intézményi és döntéshozatali reformok mellett kötelezte el magát a 15 tagú Európai Unió. Egyik legjelentősebb változást a közös kül- és biztonságpolitikai főképviseleti tisztség létrehozása jelentette. Az újonnan felállított külpolitikai elemző egység vezetője egy személyben a Nyugat-európai Unió és a Tanács főtitékára is lett. A főképviseleti tisztségre pedig Javier Solananál alkalmasabb jelöltet nem is találhattak volna. A 2000-es években egy létrehozandó alkotmányszerződésben a külpolitikai együttműködés fokozása is prioritást jelentett, az uniós hatáskörbővülésen túl az EU külügyminiszteri pozíció is napirendre került.

A könyv IX. fejezetében tárgyalt európai biztonság- és védelempolitika (EBVP, *European Security and Defence Policy* – ESDP) célkitűzését a Maastrichti Szerződésben határozták meg a második pillért jelentő közös kül- és biztonságpolitika részeként. Az 1990-es években a Nyugat-európai Unió átalakulása és a nemzetközi környezet





változása segítette elő, hogy a feladatokat az évezred végére az Európai Unióba telepítsék, ami a NYEU megszűnéséhez vezetett. Első lépcsőfokban az EU és a NYEU között intézményesített kapcsolatot hoztak létre. A folyamat végét pedig az Amszterdami Szerződés hozta meg, amikor a petersbergi feladatokat (humanitárius és evakuációs, békefenntartási és válságkezelési feladatokat) az EU-ba integrálták. Az átcsoportosítás eredményeként megteremtődött a lehetőség arra, hogy az Európai Unióban létrejöjjön egy európai biztonsági és védelempolitikai együttműködés. A francia–brit vezetés által elfogadott Saint-malói Nyilatkozat jelentette az első lépést, a másodikat pedig a Berlin Plusz megállapodás 2003-ban. Az EBVP ideiglenes intézményei 2000-től kezdtek meg működésüket, majd 2001-től az állandó struktúra felállítására került sor. Az EU tagállamai a petersbergi feladatok ellátása érdekében egy intervenciós gyorsreagálású katonai erő felállításában is megegyeztek (50-60 ezer fős hadtest), amelyhez várták a tagállamok felajánlásait. A szerző az EBVP intézményi struktúráját részletező alfejezetekkel gazdagítja a téma szakirodalmát, amely a Politikai és Biztonsági Bizottság, a Katonai Bizottság, az EU Katonai Törzsének, a Politikai-Katonai Csoport, a Polgári Válságkezelő Tanács és a polgári feladatok terén létrehozott helyzetelemző központ (EU Sitcen) felállítását, valamint feladat- és hatáskörét ismerteti. Mindezen lépésekkel a NYEU gyakorlatában – a Nizzai Szerződés általi teljes feladatáruházással – kiüresedett, végül 2011-ben feloszlatták és végleg az európai védelempolitika történelemlépcsőjébe került. A fejezet végén olyan szorosan kapcsolódó témákat találunk, mint a Berlin Plusz megállapodás részletei, a kialakított harccsoport-koncepció vagy a szakpolitikai együttműködést támogató uniós ügynökségek bemutatása. Ez utóbbi alfejezet különösen fontos, mivel olyan ismeretanyagot tartalmaz, amely más hasonló témájú szakkönyvekben hiányos és kevésbé naprakész információkkal szolgálnak. A téma iránt érdeklődők azonban hosszabb terjedelemben is olvasnának ezen intézményekről.

A mai Európai Unió diplomáciai kapcsolatai is nagymértékű változáson mentek keresztül. Mára az Európai Tanács elnöke, az Európai Bizottság és a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő között oszlik meg az EU (kül)képviseleti jogosítványa, amely továbbra is bonyolult helyzetet eredményez és a szereplők kooperációját kívánja meg. A szervezet jogalanyisága tekintetében is változás állt be, mivel az integráció kezdetén a három közösség (ESZAK, EGK, Euratom) rendelkezett önálló jogalanyisággal, míg 2009-től magát az EU-t ruházták fel vele. Ez a jogalanyiság azonban csak a Közösségre ruházott hatáskörök mértékéig terjedhet, ezen túl a tagállamok megtartották szuverenitásukat. A külkapcsolatok kusza rendszerében a diplomáciai képviseletek jelentik a legfontosabb kapcsolattartót, amellyel összefüggésben Molnár Anna megjegyzi, hogy jelenleg közel 150 államhoz, illetve nemzetközi szervezethez rendelt delegációt tartanak számon. E fejezetben olyan fontos háttértudás kerül felszínre, amely a képviseletek történeti kialakulását, feladatkörüket és szabályozásukat mutatja be. Rávilágít arra a fontos változásra, miszerint 2010-től az Európai Bizottság küldöttségei EU-küldöttségekké alakultak át, amelyet az Európai Külügyi Szolgálat keretei közé szerveztek a főképviselő irányításával.

A XI. fejezetben visszatér a szerző a KKBP és a KBVP területén végbemenő lisszaboni változásokhoz. Megjegyzi, hogy a módosításokkal a szakpolitikai együttműködés kormányközi jellege nem változott, továbbra is a tagállamok konszenzusán múlik a határozathozatal. A szerző csupán a 6. alfejezetben említi meg, azonban már a bevezetőben



ajánlott lenne felhívni a figyelmet arra, hogy az eddigi EBVP nevet változtat a módosítás miatt, és közös biztonság- és védelempolitika (KBVP) lesz az elnevezése. Ezen a területen fontos újítást jelentett többek között az állandó strukturált együttműködés kialakítása vagy a pénzügyi alap felállítása. A KKBP területére is kihat, hogy a Lisszaboni Szerződés által létrehozták az Európai Tanács elnöke tisztséget, amely valójában nem az EU elnökét jelenti. Jean-Claude Junckernek, az Európai Bizottság elnökének a 2017. szeptemberi, az unió helyzetét értékelő beszédében azonban már felvillantotta annak lehetőségét, hogy az Európai Tanács elnöke egyben az Európai Bizottság elnöke is legyen a későbbiekben. (Juncker, 2017) A módosítások az Európai Parlamentnek nem eredményeztek hatáskörbővülést, csupán demokratikus felügyelet illeti meg. A könyv szerzője kitér a szakpolitikai döntéshozatal részletes ismertetésére is, amely által „külön szabályok” vonatkoznak rá a speciális érdekek következtében. Ebben a fejezetben mutatja be a szerző a KKBP területén létrehozható megerősített együttműködések körét is, amely kiterjedhet 1. állandó strukturált együttműködésre a tagok között (Pesco), 2. a KBVP-hez kapcsolódó missziókra/műveletekre, továbbá 3. az Európai Védelmi Ügynökség keretében megvalósuló együttműködésekre. A kibővített petersbergi feladatokra talán nem kellett volna egy önálló alfejezet, mivel ez megszakítja a megerősített együttműködések területeinek taglalását. Megemlítik, hogy a Pesco területén 2017-ben már született egy megállapodás, míg a Lisszaboni Szerződés 44. cikkének alkalmazására – a közös missziók végrehajtására a tagállamok egy csoportját kéri fel –, még nem alakult ki közös akarat. E fejezetben további újdonságokat is ismertetnek, mint a kölcsönös segítségnyújtási klauzula, a szolidaritási klauzula és az indulási alap szabályai, amelyet a gyorsreagálási képesség javítása érdekében fogadtak el.

Az Európai Külügyi Szolgálatról (EKSZ) szóló rész ismét megtör egy logikai láncot, mert a lisszaboni módosítások és a KBVP területén a döntéshozatal szereplői közé ékelődik. A Lisszaboni Szerződés által új tisztségeként felállított külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő valójában a korábbi feladatkörök és funkciók átcsoportosításával jött létre, nem pedig egy új hatáskör vagy a tagokon túl egy 29. külpolitikai irányt hoztak létre. A változások eredményeként a Külügyek Tanácsának állandó elnöke a főképviseelő, így biztosítva a folytonosságot és a kompromisszumkeresést. Az EKSZ létrehozásának ötlete régmúlta tekint vissza, az igazi vita 2001-től indult el, hogy az EPE titkárságából miként lehetne létrehozni e szervezetet. Ezen alfejezet olyan gazdag ismeretanyagot tartalmaz, amely felöleli a létrehozatal szabályozási hátterét, a tisztségviselők számának változását, illetve a rendelkezésükre álló költségvetési keretet. Az eddigi főképviseelőkről is megemlékezik a szerző, így Catherine Ashton megválasztásának körülményeiről, a szervezet helykeresésének és szerepének kiforrásába nyújt betekintést, később pedig Federica Mogherini tevékenysége és újításai szerepelnek napirenden.

A XIII. fejezetben ismét visszatérünk a KBVP területére, ahol Molnár Anna felhívja figyelmet, hogy eddig 32 művelet és misszió vette kezdetét, 2017-ben ebből 15 volt aktív. A polgári missziók esetében megkülönböztet megerősítő, megfigyelő és végrehajtó missziókat, míg a katonai területen végrehajtó és támogató típusúakat. Mindezeket táblázat formájában is ismereti egyes művelet/missziók felsorolásával az azokban részt vevő személyzet nagyságát szemléltetve. Az első alfejezetben a tanácsi döntéshozatal intézményeit és feladatait járja körül, igaz meglehetősen röviden mutatja be a Politikai és Biztonsági Bizottságának, az EU Katonai Bizottságának, a Polgári Válságkezelő



Bizottságának és a Politikai-Katonai Csoport munkáját. Az olvasóban a hiányérzeten túl az is felderenghet, hogy korábban hasonló rövidségben már olvasott ezen szervezetekről. Eddig kevés munka tárta fel a külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő munkáját segítő háttérszervezeteket, jelen könyvben azonban megemlítik a Válságkezelési és Tervezési Igazgatóság, a Polgári Tervezési és Végrehajtási Szolgálat, az EU Katonai Törzse, az EU Hírszerző és Elemző Központ munkáját is, viszont a korábbihoz hasonló rövidségben. Ebben a fejezetben jelenik meg az Európai Parlament és az Európai Bizottság szerepének bemutatása is a döntéshozatalban. A 6. alfejezet foglalkozik a különböző missziók parancsnokságának kérdésével, mivel a katonai műveletekkel kapcsolatban napjainkig vita folyik arról, hogy szükséges-e egy saját, állandó katonai parancsnokság és vezetési rendszer felállítása. Mindenesetre az eddigi gyakorlat alapján öt lehetséges megoldást is feltár a szerző. A 8. alfejezetben a missziók létrehozásának folyamatával kapcsolatban pedig részletesen ismerteti a műveletek elindításához szükséges folyamat öt fázisát.

Az Európai Unió biztonsági stratégiáiról szóló fejezetben megismerkedhet az olvasó a 2003-ban elfogadott első stratégiával, amely európai biztonsági stratégia elnevezéssel igyekezett a közösség válaszait és lehetőségeit megfogalmazni az akkori nemzetközi politikai viszonyokban. Catherine Ashton főképviseelői tisztségében a stratégiaalkotás helyett az intézményépítésre és a konfliktusokban nyújtott közvetítői szerepére koncentrált. Federica Mogherini 2014-es színrelépésével a stratégiai gondolkodás is előtérbe került, ezáltal a 2009-től egyes államok részéről megfogalmazott biztonsági reformok is nyitott fülekre találtak. 2016-ban bemutatásra került Az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája, amely a kor kihívásaira kíván az alábbi területeken koncentrált iránymutatást adni: 1. biztonság, 2. állami és társadalmi ellenálló képesség erősítése, 3. konfliktusok és válságok humánbiztonsági megközelítése, 4. regionális együttműködések támogatása, 5. globális kormányzás feltételeinek támogatása. (Molnár, 2016:6)

A könyv utolsó fejezetében visszatérünk a biztonság- és védelempolitika történeti kiindulási pontjához, nevezetesen az európai hadsereg felállításának vitájához. René Plevén Európai Védelmi Közösségről szóló javaslatában fogalmazódott meg leghalmozottabban az igény egy közös európai hadsereg felállítására, viszont a kezdeményezés megbukott, és egészen 2015-ig kerülték a témát a tagállamok vezetői. Egyik szerződésben sem említik a lehetséges létrehozatalt. Az ukrán–orosz konfliktussal azonban ismét napirendre került a kérdés. Javier Solana és társai jóvoltából megszületett egy jelentés is, amely szerint az EU finalité politique-ja egy Európai Védelmi Unió (EVU, *European Defence Union* – EDU) lehet. A létrehozatalban leginkább Olaszország, Franciaország és Németország elkötelezett. A német Európa-politikában a közös hadsereg már megjelent célként, míg az olaszok 2016-ban bocsátották közvitára a „védelmi Schengen”-tervet. A tagállamok védelmi különállásukat fokozatosan elveszítették, így az egyre szorosabb együttműködése a jövő ezen a területen is. Ahogyan a védelmi területen az integrációs kényszer növekszik, úgy látszik világpolitikai szerepüknek az átalakulása is, egyedül kevésbé tudják befolyásolni az eseményeket, míg az egységesülő külpolitikában meghatározó nemzetközi szereplőkké válhatnak.

Molnár Anna monográfiája egy olyan szakkönyv, amely az oktatásban is kiválóan használható, ugyanis minden fejezete egy-egy résztemába nyújt mélyebb betekintést, azok szerkezete bevezetést és rövid összefoglalást is tartalmaz. A közös kül- és biztonságpolitikáról, azon belül a biztonság- és védelempolitika integrációjáról nyújt





szakpolitikai elemzést, amely történeti megközelítéssel az együttműködés tartalmi elemein keresztül a döntéshozatal folyamatát és az abban részt vevő szereplők körét ismerteti.

A laikus olvasó számára is olvasmányos, részletgazdag információkat tartalmazó munka a különböző szerződéses, tervezetek, határozatok mellett az aktuális politikai vitákat és erőviszonyokat is szemlélteti, hogy minél teljesebb kép alakuljon ki az olvasóban. Molnár Anna a könyvét két részre osztja, az első fele foglalkozik a külpolitika változásával, illetve a külső kapcsolatrendszer bemutatásával, míg a második részben találkozunk az európai/közös biztonság- és védelempolitika területével, továbbá a diplomáciai viszonyok ismertetésével. Néhol a fejezetek egymásra épülő logikai láncolata megszakad, azonban a történeti vonal miatt a struktúra mégis koherens marad.

A 324 oldalas könyv kiváló összefoglalást nyújt az egyik legérzékenyebb tagállami szuverenitást érintő szakpolitikai együttműködésről. A szerző többéves kutatási eredményeinek összegzéseként is felfoghatjuk e művet, amelynek közreadásával az Európa-tanulmányok területén kiváló, aktuális elemzéssel szolgál. A további kutatási lehetőségekre maga a kötet is rámutat, egyrészt az egyes rövidre sikerült alfejezetek mélyebb vizsgálata, másrészt a közös kül- és biztonságpolitika területén fokozódó integrációs lehetőségek feltárása mutatkozik lehetséges irányként.

## Felhasznált irodalom

- ARATÓ Krisztina – KOLLER Boglárka (2015): *Európa utazása. Integrációtörténet.* Budapest, Gondolat Kiadó.
- BALÁZS Péter (2017): *Az Európai Unió külpolitikája.* Budapest, Wolters Kluwer.
- GAZDAG Ferenc (2002): *Az Európai Unió kül- és biztonságpolitikája.* Budapest, Osiris Kiadó.
- GAZDAG Ferenc (2005): *Európai integráció és külpolitika.* Budapest, Osiris Kiadó.
- JUNCKER, Jean-Claude (2017): *Az Unió helyzete 2017.* [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-3165\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_hu.htm) (A letöltés dátuma: 2018. 10. 22.)
- MOLNÁR Anna (2016): Az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája. *SVKK Elemzések*, 9. sz. 1–9.
- MOLNÁR Anna (2018): *Az Európai Unió külkapcsolati rendszere és eszközei.* Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- SIMON Zoltán (2018): *Az Európai Unió a világban – Uniós külkapcsolatok a 21. században.* Budapest, L'Harmattan Kiadó.

